Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4884**

16. Wahlperiode 28. 03. 2007

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Christine Scheel, Kerstin Andreae, Jerzy Montag, Irmingard Schewe-Gerigk, Rainder Steenblock und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der zweiten und dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 16/4028, 16/4037, 16/4883 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente und der Durchführungsrichtlinie der Kommission (Finanzmarkt-Richtlinie-Umsetzungsgesetz)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Finanzmarkt-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 16/4028) eingebracht. Damit soll die europäische Finanzmarkt-Richtlinie (MiFID) in deutsches Recht umgesetzt werden. Ein zentrales Anliegen der europäischen Richtlinie ist es dabei, den Anlegerschutz zu stärken. Nur transparente und integre Märkte gewinnen das Vertrauen der Anlegerinnen und Anleger, die wiederum durch ihre Investitionen die Liquidität am Finanzmarkt gewährleisten.

Aber nicht nur vor dem Hintergrund funktionierender Kapitalmärkte kommt dem Anlegerschutz maßgebliche Bedeutung zu. Die Bürgerinnen und Bürger werden zunehmend aufgefordert, private Altersvorsorge zu betreiben. Dabei geht der Trend weg vom Sparkonto hin zu komplexen und beratungsintensiven Kapitalmarktprodukten, sodass auch im Lichte dieser Entwicklung ein effektiver Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher bei Finanzdienstleistungen unerlässlich ist.

Die Finanzmarkt-Richtlinie erzwingt deshalb zu Recht Verbesserungen in den Bereichen Markttransparenz, Beratung und Kundeninformation. So werden beispielsweise konkretisierte Wohlverhaltensregeln für die Finanzdienstleisterinnen und Finanzdienstleister, festgesetzte Bedingungen zum Abschluss von Berufshaftpflichtversicherungen sowie eine Verpflichtung zur Offenlegung von bestimmten Kosten und Provisionen beim Erwerb von Finanzprodukten eingeführt. Auch haben Börsen und andere private Handelsplattformen künftig weitreichende Vor- und Nachhandelstransparenz bei der Bestimmung der Kurse der gehandelten Wertpapiere zu beachten. Das fördert den Wettbewerb zwischen den Anbietern und senkt Transaktionskosten für die Anlegerinnen und Anleger. Positiv aus Verbrauchersicht ist zudem eine Verpflichtung der Finanzdienstleis-

ter und Banken zur bestmöglichen Ausführung von Kundenaufträgen (sog. Best-Execution-Regelung). Damit profitieren die Anlegerinnen und Anleger vom breiten Angebot der verfügbaren Handelsplätze.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung wird dem Anspruch eines umfassenden Anlegerschutzes, wie ihn die Richtlinie formuliert, indes nicht gerecht.

Fakultative Regelungsoptionen der Richtlinie werden bei der Umsetzung zu Lasten der Anlegerinnen und Anleger entschieden. Positive Neuerungen, welche die Richtlinienumsetzung im Bereich des Anlegerschutzes bewirken könnte, werden durch entgegenstehende Vorschriften des deutschen Rechts konterkariert.

Der große Bereich der geschlossenen Fonds, in dem in der Vergangenheit immer wieder Defizite beim Anlegerschutz deutlich wurden, wird aus dem Regelungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Auch müssen freie Fondsvermittler, die oftmals in provisionsorientierte Vertriebssysteme eingebunden sind, die neuen Vorgaben nicht einhalten. Es kommt so zu einem für die Anlegerinnen und Anleger schwer überschaubaren Geflecht von unterschiedlichen Vorgaben für den Vertrieb von Finanzdienstleistungen.

Insgesamt orientiert sich die Bundesregierung bei der Umsetzung der Finanzmarkt-Richtlinie damit stärker an den Interessen der Anbieterinnen und Anbieter. Das Leitbild der 1:1-Umsetzung, das sich hier einmal mehr als ungeeignet erweist, verstellt zudem die Sicht auf den Umstand, dass neben der bloßen Umsetzung der Richtlinie auch gegenwärtige Vorschriften des deutschen Rechts verändert werden müssen, um das europäische Ziel eines starken Anlegerschutzes erreichen zu können. Dies gilt insbesondere für die Anpassung der Verjährungsregelung des Wertpapierhandelsgesetzes in Bezug auf Ansprüche wegen fehlerhafter Beratung.

Des Weiteren ergeben sich Probleme aus einer unterschiedlichen Umsetzung der Finanzmarkt-Richtlinie und der Versicherungsvermittler-Richtlinie für den Vertrieb von Versicherungsprodukten und anderen Finanzprodukten. Diese Produkte treten zunehmend in Konkurrenz, beispielsweise bei der Altersvorsorge. Sie werden auch häufig bereits aus einer Hand angeboten. Sowohl Versicherungen als auch Finanzprodukte und die entsprechenden Dienstleisterinnen und Dienstleister unterliegen zudem der Allfinanzaufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Vor diesem Hintergrund ist es aber den Kundinnen und Kunden nur schwer begreiflich und auch ein logischer Bruch in der Gesetzgebung, dass teilweise divergierende Vorschriften existieren. Langfristig muss es ein Anliegen des deutschen Gesetzgebers sein, die Anlageberatung, -verwaltung und -vermittlung beider Produktsegmente in einem einheitlichen Regelwerk zu vereinen, wie dies beispielsweise in Großbritannien bereits der Fall ist.

Notwendig ist schließlich auch eine Verbesserung der Markttransparenz an der Strombörse EEX. Denn die Intransparenz kann den Erfolg der Börse als effizienten Marktmechanismus beeinträchtigen und zu erhöhten Verbraucherpreisen führen. Hier Veränderungen vorzunehmen, wurde bei der Umsetzung der Finanzmarkt-Richtlinie versäumt und bleibt eine dringende Aufgabe künftiger Gesetzgebung.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

das Finanzmarkt-Richtlinie-Umsetzungsgesetz um Regelungen zu ergänzen, die eine tatsächliche Stärkung des Schutzes der Anlegerinnen und Anleger gewährleisten.

Im Einzelnen sind folgende Punkte gesetzlich zu regeln:

1. Die Verjährungsfrist von drei Jahren für aus Falschberatung resultierende Ansprüche darf erst dann beginnen, wenn Anlegerinnen und Anleger erkannt haben, dass hier ein Fehlverhalten der Finanzdienstleister vorgelegen hat. Deshalb ist die Sonderverjährungsvorschrift des § 37a des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) ersatzlos zu streichen.
2. Um die Position der Anlegerinnen und Anleger gegenüber dem Finanzinstitut grundsätzlich zu stärken sowie auch die zuständigen Gerichte durch Vermeidung von Gerichtsprozessen zu entlasten, sollte es für das Finanzinstitut zur Pflicht gemacht werden, den Anlegerinnen und Anlegern die Unterlagen, welche die Beratung dokumentieren, in Kopie auszuhändigen. Dies erleichtert die Durchsetzung der Ansprüche aus einer Falschberatung – gegebenenfalls bereits vor einer tatsächlichen Klage.
3. Bei einer Schadensersatzklage wegen Falschberatung muss das Finanzinstitut widerlegen, dass eine vom Finanzinstitut verschuldete Pflichtverletzung vorgelegen hat. Die Anlegerinnen und Anleger müssen nur die Pflichtverletzung begründet vortragen und den Schaden, den sie erlitten haben, nachweisen.
4. Geschlossene Fonds müssen einer verstärkten Kontrolle durch die BaFin unterliegen. Gleichwohl sollten die Besonderheiten der Branche bei einer verstärkten Regulierung angemessen berücksichtigt werden.
5. Die Strombörse Leipzig, EEX, und die am Handel beteiligten Unternehmen müssen einer angemessenen Kontrolle durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht unterliegen. Um die Transparenz der Preisbildung an der Börse zu verbessern, bedarf es insbesondere einer Veröffentlichungspflicht von marktrelevanten Informationen.

Berlin, den 27. März 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

1. Die verjährungsrechtliche Spezialnorm des § 37a WpHG hat zur Folge, dass der Anspruch geschädigter Anlegerinnen und Anleger verjähren kann, noch bevor die Anlegerinnen und Anleger auch nur Kenntnis von ihren Ansprüchen erlangt haben. Grund hierfür ist die von den üblichen Verjährungsregelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) abweichende Bestimmung des Fristbeginns. Nach den allgemeinen Verjährungsregeln markiert die subjektive Kenntnis des Anspruchsinhabers von den anspruchsbegründenden Tatsachen den Fristbeginn. Wissen folglich Anlegerinnen und Anleger um ihren Anspruch und unternehmen drei Jahre lang nichts, um ihr Recht geltend zu machen, dann ist es im Sinne der Rechtssicherheit, dass ihnen bei einer späteren Klage die Einrede der Verjährung entgegengehalten werden kann. Sie können somit ihren Anspruch dann nicht mehr durchsetzen.

   Hingegen legt § 37a WpHG eine rein objektive Anknüpfung für den Fristbeginn fest, indem die dreijährige Frist bereits ab der Entstehung des Anspruchs zu laufen beginnt. Damit läuft die Frist von drei Jahren ab Erwerb des Finanzproduktes und nicht erst wenn die Anlegerinnen und Anleger von dem Umstand einer Falschberatung Kenntnis erlangen oder hätten erlangen können. Diese Regelung ist aber insbesondere bei Kapitalanlagen völlig inadäquat.

Die Anlegerinnen und Anleger können häufig erst nach langer Zeit feststellen, ob eine Anlageempfehlung oder -beratung falsch war und daraus ein Schaden resultierte oder ob die Werteinbuße ihrer Anlage lediglich auf Marktgegebenheiten zurückzuführen ist, auf deren Unwägbarkeiten im Rahmen der Beratung hingewiesen wurde. Mit der Streichung der Spezialnorm § 37a WpHG wird der Rückgriff auf die Verjährungsregelungen des Allgemeinen Teils des BGB eröffnet.

§ 37a WpHG wurde 1998 eingeführt, weil die damals 30 Jahre betragende Regelverjährungsfrist des Bürgerlichen Gesetzbuchs für die beratenden Wertpapierunternehmen als unangemessenes Risiko erachtet wurde. Seit der Schuldrechtsmodernisierung 2001 ist dieses Hauptmotiv jedoch entfallen, da die Regelverjährung auf drei Jahre verkürzt wurde. Die Norm des § 37a WpHG hat ihre Daseinsberechtigung verloren. Es schadet nunmehr eher dem Ansehen des Finanzplatzes Deutschland, wenn berechtigten Ansprüchen von Anlegerinnen und Anlegern seitens der Finanzinstitute mit der Verjährungseinrede begegnet wird. Auch würde die Angleichung an die zivilrechtlichen Verjährungsvorschriften des BGB keine ewig drohende Haftung der Finanzinstitute nach sich ziehen, denn die Verjährung tritt jedenfalls zehn Jahre nach Anspruchsentstehung unabhängig von der Kenntnis der Anlegerinnen und Anleger ein. Das Risiko bliebe für die Finanzinstitute folglich kalkulierbar.

2. Damit Anlegerinnen und Anleger gegenüber dem Finanzinstitut, das sie nicht korrekt beraten hat, ihre Forderungen auch überzeugend artikulieren können, müssen die Unterlagen, welche etwaige Beratungsfehler dokumentieren, auch zur Verfügung stehen. So können Anlegerinnen und Anleger auch noch Jahre später objektiv nachvollziehen, wie das Finanzinstitut beraten hat, und selbst deutlich besser abschätzen, wie die Chancen auf Durchsetzung ihrer Ansprüche tatsächlich stehen. Das Finanzinstitut selbst – unmittelbar konfrontiert mit der Beratungsdokumentation – wird im Einzelfall auch viel eher bereit sein, den Schaden anzuerkennen und diesen eventuell auch außerhalb eines langwierigen Gerichtsverfahrens zu ersetzen. Insofern werden durch die Stärkung der Position der Anlegerinnen und Anleger auch die zuständigen Gerichte deutlich entlastet sowie das Vertrauen der Anlegerinnen und Anleger in die Wirksamkeit der Vorschriften zu ihrem Schutz gestärkt. Dabei reicht es aber nicht aus, dass das Finanzinstitut auf Anfrage die Beratungsdokumentation zur Verfügung stellt. Vielmehr muss es eine verbindliche Pflicht geben, diese Dokumentation in Kopie den Anlegerinnen und Anlegern nach Abschluss der Beratung auszuhändigen.

3. Wenn Anlegerinnen und Anleger Schadensersatzansprüche gegen Finanzdienstleister geltend machen, dann folgt daraus gemäß der üblichen Beweisregel, dass sie als Klägerinnen und Kläger für ihr Vorbringen beweispflichtig sind. Gleichwohl ist es allgemein im Zivilverfahrensrecht ebenso anerkannt, dass sich die Beweispflichtigkeit an den Sphären der Informationszugänglichkeit der involvierten Personen orientieren kann – letztlich also daran, wer den leichteren Zugriff auf beweisrelevantes Material hat.

   Das Finanzmarkt-Richtlinie-Umsetzungsgesetz verpflichtet die Finanzdienstleisterinnen und Finanzdienstleister zur umfassenden Dokumentation ihrer Kundenexploration und -beratung. Diese Dokumentation soll seitens der Finanzdienstleister vorgehalten werden, um etwaigen Kontrollen durch die BaFin als Beurteilungsgrundlage zu dienen. Hierdurch ist es den kontrollierten Unternehmen möglich, gegenüber der BaFin die Einhaltung ihrer Beratungs- und Sorgfaltspflichten zu belegen. Wenn diese Daten aber ohnehin in der Sphäre des Finanzdienstleisters aus aufsichtsrechtlichen Gründen vorliegen, ist nicht einsehbar, warum im Klagefall die Anlegerinnen und Anleger beweispflichtig sein sollen. Vielmehr ist es aus Anlegerschutzgesichtspunkten und auch im Lichte des Regelungsauftrages der europäischen

Finanzmarkt-Richtlinie geboten, die Dokumentations- und Darlegungspflicht der Wertpapierdienstleister auf den Zivilprozess auszuweiten. Den betroffenen Unternehmen entstünden dadurch weder ein zusätzlicher Kostenaufwand noch zusätzliche Bürokratie.

4. Es ist unverständlich, dass geschlossene Fonds ausweislich der Begründung zum Finanzmarkt-Richtlinie-Umsetzungsgesetz nicht den Vorschriften des WpHG unterfallen sollen. Damit wird die Chance vertan, den sogenannten Grauen Kapitalmarkt stärker zu regulieren und einer Aufsicht durch die BaFin zuzuführen. Gerade in diesem Bereich verlieren Anlegerinnen und Anleger jedes Jahr Milliarden durch unseriöse Marktakteure. Hier besteht bislang nur eine ungenügende Prospektpflicht, die lediglich eine Prüfung auf Vollständigkeit, nicht aber des Inhalts zur Folge hat. Es wären aber Wohlverhaltenspflichten bei der Anlageberatung und Vermittlung, Informationspflichten zu Risiken, Provisionen oder sonstigen Kosten, Anforderungen an die Sachkunde des Vermittlers sowie Regelungen zur Berufshaftpflicht dringend notwendig. Stattdessen sehen sich Anlegerinnen und Anleger unterschiedlichen Schutzniveaus gegenüber, je nachdem um welches Finanzprodukt es sich handelt und auf welchem Weg es vertrieben wird.

   Zudem beschränkt sich die Bundesregierung bei der Ausklammerung von geschlossenen Fonds auf eine formale Argumentation, anstatt den Finanzmarkt anlegerinnen- und anlegerfreundlich weiterzuentwickeln. Die Bundesregierung stellt darauf ab, dass geschlossene Fonds nicht mit Aktien vergleichbar seien, sie insbesondere nach anderen rechtlichen Vorschriften übertragen würden. Eine solche Vorgabe ist in der europäischen Richtlinie aber gar nicht enthalten. Vielmehr kommt es auf die Handelbarkeit des Finanzproduktes an. Gerade für geschlossene Fonds haben sich in der Vergangenheit Handelsplätze, wie die Börse Hamburg, etabliert. Das Kriterium der Handelbarkeit ist daher erfüllt. Wenn die Bundesregierung mit ihrer steten Mahnung einer 1:1-Umsetzung der Richtlinie ernst machen würde, dann müsste sie die geschlossenen Fonds demnach in das Finanzmarkt-Richtlinie-Umsetzungsgesetz einbeziehen.

   Letztlich müssen eine umfassendere Regulierung und mehr Transparenz im Bereich der geschlossenen Fonds auch im Interesse der Fondsbetreiber sein. Nur integre Märkte können langfristig das Vertrauen der Anlegerinnen und Anleger gewinnen und damit einen Anreiz zur Investition bieten. Gleichwohl ist es wichtig, Lösungen zu finden, die für die Unternehmen auch tragbar sind. Eine Einbeziehung geschlossener Fonds könnte etwa großzügigere Übergangsfristen erfordern.

5. Die Aufsichtspflichtigkeit durch die BaFin im Rahmen des Handels an der EEX muss angemessen erweitert werden und dabei auf die Besonderheiten des Energiemarktes zugeschnitten sein. Eine verabsolutierte Parallele zum Kapitalmarkt ist nicht angebracht, denn der Adressat der Regelungen am Warenmarkt ist nur bedingt mit demjenigen am Kapitalmarkt vergleichbar. Insbesondere wäre es kontraproduktiv, durch eine undifferenzierte bankaufsichtsrechtliche Regelung kleinen Versorgungsunternehmen den Handel an der Börse EEX zu erschweren. Das liefe auf eine Verfestigung der Energieoligopole hinaus, was nicht im Sinne eines gesunden Wettbewerbs und damit nicht im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher sein kann.

   In diesem aufsichtsrechtlichen Zusammenhang ist eine stärkere Transparenz der Preisbildung an der EEX notwendig. Die Defizite liegen weniger bei der Börse selbst als vielmehr bei den Marktteilnehmern. Die Einführung von Meldepflichten und einer anlassbezogenen Publizitätspflicht für Unternehmen, die zum Handel an der Börse zugelassen sind, wären dazu geeignet, den gegenwärtigen Vorwürfen der Intransparenz und Marktmanipulation zu begegnen. Selbst Kritiker von Regulierungsbemühungen an der Strombörse

Leipzig räumen ein, dass zeitnahe Veröffentlichungspflichten von Informationen, etwa in Bezug auf Kraftwerksdaten oder Kapazitätsdaten von Netzen, eine praktikable Lösung darstellten. Bislang werden Erzeugungsdaten nur freiwillig an die EEX weitergeleitet und außerdem zu spät veröffentlicht.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333